

# ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

*В. Єрмолаєв*, професор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Правове регулювання організації роботи Верховної Ради Української РСР

Довгий час робота Верховної Ради УРСР не була врегульована відповідним регламентом, який би визначав порядок її організації та діяльності, процедуру законотворення. На конституційному рівні лише визначались правовий статус Верховної Ради, принципи її формування, порядок скликання сесій, обрання підзвітних їй органів, прийняття й публікації законів УРСР. Відповідно до конституційного законодавства було встановлено загальне правило, згідно з яким на сесіях розглядалися найважливіші питання, віднесені до відання Верховної Ради УРСР<sup>1</sup>. Справді, лише на її сесіях формувалися органи самої ВР та підзвітні їй органи – органи державного управління та суду. Вирішення таких питань, як прийняття Конституції УРСР, внесення до неї змін, затвердження державних планів економічного і соціального розвитку, державного бюджету і звітів про їх виконання, утворення підзвітних органів, віднесених ст. 97 Конституції УРСР 1978 р. до виключних повноважень Верховної Ради, могли вирішуватися лише на її сесіях. Тож сесія, за Конституцією, була єдиною організаційно-правовою формою діяльності, яка забезпечувала колективність правотворчості.

Відповідно до ст. 114 Конституції, 25 березня 1980 р. перша сесія ВР УРСР X скликання прийняла свій Регламент з 12 глав та 65 статей<sup>2</sup>. Згідно з ним, постійний і ефективний характер діяльності Верховної Ради забезпечується роботою її сесій, Президії, комісій і депутатів (ст. 2). У главі II Регламенту – «Сесії Верховної Ради Української РСР» встановлювався порядок її скликання, прийняття законів та інших рішень,

<sup>1</sup> Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 171.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 268.

повноваження депутатів та їх обов'язки, розпорядок роботи. Установлювалося, що сесії ВР скликаються її Президією двічі на рік. Позачергові сесії скликаються Президією з її ініціативи, а також за пропозицією не менше третини депутатів. Новообрана Верховна Рада скликається Президією ВР попереднього складу не пізніше двох місяців після виборів (ст. 4). Вона ж заздалегідь повідомляє депутатів про час і місце скликання сесії, а також про питання, які вносяться на її розгляд, публікує відповідний указ в офіційних виданнях Верховної Ради (ст. 5).

Регламент визначав: сесії Верховної Ради складаються з її засідань та із засідань постійних комісій, що провадяться між ними (ст. 6). Попереднє обговорення порядку денного сесії, її організаційних питань покладалося на Раду старійшин, перше засідання якої скликається і проводиться Президією, а наступні Головою ВР (ст. 7). У наступних статтях Регламенту встановлювався порядок відкриття першої сесії, обрання Голови ВР та чотирьох його заступників, заслуховування Мандатної комісії та прийняття рішення про визнання повноважень депутатів, визначався необхідний кворум («більшість від загальної кількості депутатів») (статті 8–10). Відповідно до Регламенту та статусу депутата Верховної Ради при обговоренні всіх питань, що розглядалися на її засіданнях, депутат користується правом ухвального голосу (ст. 11). Далі регламентувався порядок засідань, проведення та припинення дебатів (статті 12–15). Регламентом обумовлювалося право дорадчого голосу на засіданнях ВР вищим посадовим особам – членам уряду, Голові Верховного Суду, Прокурору республіки, якщо вони не є її депутатами.

Регламент закріплював уже напрацьовану практику правил і процедур у роботі Президії Верховної Ради УРСР як її постійно діючого органу, «підзвітній їй в усій своїй діяльності»: її обрання, склад, порядок ведення засідань головою Президії чи одним із його заступників (статті 17–19). Цікаво, що порядок розгляду нею питань, пов'язаних із внесенням змін до чинних законодавчих актів УРСР, утворенням і ліквідацією міністерств та державних комітетів УРСР, тлумаченням законів УРСР, здійсненням керівництва місцевими Радами народних депутатів та вирішенням інших питань, віднесених до її компетенції, визначається самою Президією відповідно до Конституції УРСР, цього Регламенту та інших законів (ст. 20). Регламент закріплював за Президією й повноваження утворення в разі необхідності постійних і тимчасових комісій, координації їх діяльності (статті 21, 24). Тут унормовувався порядок винесення Президією на затвердження Верховної Ради її указів, забезпечення нею підготовки до розгляду на сесіях ВР проектів законів та

інших питань, скликання і проведення сесій, сприяння депутатам в їх роботі (статті 23, 25). Відповідно до Конституції УРСР і Регламенту Верховна Рада обирає з числа депутатів постійні і тимчасові комісії на строк її повноважень, за складом, обумовленим Регламентом. За Регламентом перша сесія ВР утворює Раду Міністрів УРСР, пропозиції зі складу якої вносить її Голова (статті 30–32).

Досить детально Регламент Верховної Ради УРСР унормовував процедуру розгляду проектів законів та інших питань – її основної законотворчої функції (статті 37–47). Вона розглядала ті проекти законів, які вносилися, разом із необхідними обґрунтуваннями, через Президію, тими органами, організаціями та особами, які мали за Конституцією право законодавчої ініціативи. Верховна Рада, а в період між сесіями – Президія, могли передати проект закону чи інше питання до одної або кількох комісій, які робили висновки з них. Регламент передбачав також процедуру винесення проекту закону на всенародне обговорення та узагальнення пропозицій громадян, трудових колективів, установ і організацій, що надійшли в ході їх обговорення.

Порядок обговорення проекту закону чи іншого питання визначався Верховною Радою. Виходячи з характеру законопроекту, вона могла прийняти рішення про проведення спочатку загального, а потім постатейного його обговорення (після прийняття рішення про схвалення основних положень законопроекту). Поправки до проекту закону чи іншого акта вносилися депутатами в усній або письмовій формі. Пропозиції депутатів чи відповідних комісій ставилися на голосування. Верховна Рада могла доручити постійній комісії підготовку тексту проекту закону з урахуванням внесення поправок, або обрати з цієї метою редакційну комісію. Передбачалася можливість попереднього розгляду пропозицій і зауважень депутатів відповідними державними і громадськими органами. За рішенням Верховної Ради голосування проекту закону чи іншого акта могло провадитись у цілому, або спочатку постатейно, а потім в цілому. Відповідно до ст. 102 Конституції УРСР закон вважався прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загальної кількості депутатів Верховної Ради. Закон про внесення змін до Конституції УРСР вважався прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів Верховної Ради.

За Регламентом свої особливості мала процедура розгляду державних планів економічного і соціального розвитку УРСР, її державного бюджету і звітів про їх виконання (статті 48–50), а також розгляду зовнішньополітичних питань (статті 51–53).

Поряд з процедурою здійснення Верховною Радою УРСР законодавчої, установчої, бюджетно-фінансової, внутрішньополітичної і зовнішньополітичної функцій, її Регламент передбачав і порядок здійснення нею контрольних повноважень (статті 54–60). Передусім Верховна Рада безпосередньо і через утворені нею органи здійснювала контроль за додержанням і проведенням у життя державними і громадськими організаціями Конституцій СРСР і УРСР, законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР, законів УРСР та інших рішень Верховної Ради УРСР, за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів. Регламент передбачав заслуховування нею звітів Ради Міністрів, окремих міністрів та голів державних комітетів, Комітету народного контролю, Верховного Суду УРСР про свою діяльність, їх систематичні доповіді на засіданнях Президії Верховної Ради. Регламент закріплював у своїх статтях і порядок здійснення контрольних повноважень депутатами (через запити), Президією Верховної Ради та постійними комісіями.

Окремо слід сказати про роль постійних комісій і депутатів у здійсненні Верховною Радою контрольних функцій. Уперше визначення правового статусу, прав і обов'язків постійних комісій було дано в Положенні про них, прийнятому дев'ятою сесією ВР VI скликання<sup>1</sup>. Сформульовані в ньому основи правового статусу, функцій і повноважень постійних комісій були закріплені статтею 112 Конституції УРСР 1978 р. У ній зазначалося, що вони обираються з числа депутатів ВР для попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, а також для сприяння проведенню в життя законів УРСР та інших рішень Верховної Ради і її Президії, контролю за діяльністю державних органів і організацій. Отже, Конституція значно розширила коло функцій постійних комісій Верховної Ради, включивши до них законотворчу, підготовчу, організаційну та контрольну функції.

Більш докладно функції, повноваження, порядок роботи були викладені після прийняття Конституції 1978 р. у Положенні «Про постійні комісії Верховної Ради Української РСР», прийнятому першою сесією X скликання<sup>2</sup>. Їх основними завданнями були: розробка пропозицій для розгляду Верховною Радою або її Президією; підготовка висновків у питаннях, внесених на їх розгляд; сприяння державним органам і організаціям, а також депутатам Верховної Ради в їх роботі по здійсненню законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР і її Президії, законів УРСР та інших рішень Верховної Ради УРСР і її Президії; кон-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 25. – Ст. 150.

<sup>2</sup> Там само. – 1980. – № 15. – Ст. 269.

троль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств УРСР, інших республіканських організацій по проведенню в життя Конституції СРСР і Конституції УРСР, законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР і її Президії, законів УРСР та інших рішень Верховної Ради УРСР та її Президії; контроль за діяльністю розташованих на території УРСР підприємств, установ і організацій союзного підпорядкування у питаннях, віднесених до відання УРСР (ст. 2).

Положення визначало предмети відання Мандатної комісії (ст. 9), Комісії законодавчих передбачень (ст. 10), Комісії в закордонних справах (ст. 11), Планово-бюджетної комісії (ст. 12), постійних комісій в інших питаннях державного, господарського і соціально-культурного будівництва (ст. 13). Питання, що належать до відома кількох постійних комісій, могли з ініціативи комісій, а також за дорученням Верховної Ради УРСР або її Президії розглядатися спільно (ст. 14). У розв'язок ст. 101 Конституції УРСР 1978 р. Положення визначало права і обов'язки, закріплювало право постійних комісій на законодавчу ініціативу, а також право вносити на розгляд Верховної Ради УРСР та її Президії відповідні питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва; виступати на засіданнях Верховної Ради з доповідями і співповідями з питань їх відання; вносити пропозиції про передачу проектів законів або інших важливих питань державного життя республіки на народне обговорення; у питаннях, що належать до їх відання, комісії мають право заслуховувати представників уряду, керівників міністерств, державних комітетів і відомств УРСР, ради профспілок та інших державних і громадських органів та організацій. У статтях 16–26 Положення закріплено цілий спектр найважливіших повноважень комісій Верховної Ради УРСР і якби всі вони були реалізовані на практиці, вона б стала найдемократичнішим парламентом світу.

Відповідно до союзного законодавства Президія Верховної Ради УРСР вживала заходи щодо реалізації рекомендацій постійних комісій Верховної Ради, перевірки їх виконання міністерствами і відомствами. Так, 12 вересня 1979 р. вона прийняла постанову про реалізацію пропозицій і зауважень постійних комісій і депутатів Верховної Ради УРСР, висловлених на дев'ятій сесії ВР IX скликання під час обговорення Державного плану економічного і соціального розвитку та Державного бюджету на 1979 р. Постанова була прийнята після заслуховування і обговорення доповіді Голови Ради міністрів О. П. Ляшка. У постанові зазначалося, що Рада Міністрів, міністерства і відомства, виконкоми обласних Рад розробили відповідні заходи щодо реалізації пропозицій

і зауважень постійних комісій Верховної Ради, вказувалось на їх недоліки. Такі постанови Президія Верховної Ради приймала і пізніше, прагнучи підвищити дієвість рекомендацій постійних комісій Верховної Ради та звітуючи перед ЦК КП України<sup>1</sup>. Проте формалізм в реагуванні на ці рекомендації став нормою державного й суспільного життя в умовах брежнєвського «застою».

Свого власного законодавчого акта про статус депутатів Верховної Ради УРСР протягом 1938–1990 рр. вона не мала. Конституція УРСР 1978 р. мала спеціальну главу «Народний депутат», де законодавчо було закріплено правовий статус депутатів усіх рівнів. Вони вважалися повноважними представниками народу в Радах народних депутатів. Беручи участь у роботі Рад, вони за ст. 92 вирішують питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва, організовують проведення рішень Рад у життя, здійснюють контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій. У статті 93 Конституції закріплювався принцип: депутат здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Щодо контрольної функції депутатів, то Конституція закріплювала право депутата на запит до відповідних державних органів і службових осіб, які зобов'язані дати відповідь на запит на сесії Ради. Депутат мав право звертатися до всіх державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій у питаннях депутатської діяльності і брати участь у розгляді поставлених ним питань. Тут закріплювалися гарантії депутатської діяльності (ст. 95), принцип підконтрольності та відповідальності депутата перед виборцями (ст. 96). Положення стосовно депутатів ВР (право запитів, гарантії недоторканності) були окремо прописані у статті 104 і 105 Основного Закону УРСР.

Конституційно визначені основні питання статусу депутатів ВР УРСР були конкретизовані й розвинуті у таких законодавчих актах: Регламенті Верховної Ради УРСР<sup>2</sup>, Положенні про її Постійні комісії ВР УРСР<sup>3</sup>, Постанові Президії Верховної Ради УРСР про організацію виконання наказів виборців, даних депутатами Верховної Ради УРСР X скликання<sup>4</sup> та ін.

До обов'язку депутатів ВР УРСР Конституція 1978 р. відносила й їх участь у виконанні наказів виборців. Відповідно до указу Президії ВР

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 46. – Ст. 579; 1980. – № 40. – Ст. 775.

<sup>2</sup> Там само. – 1980. – № 15. – Ст. 268.

<sup>3</sup> Там само. – Ст. 269.

<sup>4</sup> Там само. – 1979. – № 16. – Ст. 207.

СРСР від 1 вересня 1980 р. «Про організацію роботи з наказами виборців»<sup>1</sup> і відповідного указу Президії ВР УРСР від 30 вересня 1981 р.<sup>2</sup> наказами виборців вважалися схвалені передвиборними зборами доручення виборців своїм депутатам.

Для більш ефективної роботи депутатів Верховної Ради у виборчих округах згідно з Положенням, затвердженим указом Президії ВР УРСР від 21 липня 1982 р.<sup>3</sup>, могли утворюватися депутатські групи і депутатські пости за територіальною чи виробничою ознакою. «Депутатські групи і депутатські пости, – наголошувалося в Положенні «Про депутатські групи і депутатські пости в УРСР», – сприяють більш повному здійсненню депутатами їх повноважень, зміцненню зв'язків Рад з трудовими колективами і населенням». У депутатські групи могли об'єднуватися як депутати однієї Ради, так і депутати Рад різних рівнів, включаючи й депутатів Верховної Ради УРСР. Вони створювалися в межах мікрорайонів, на підприємствах, установах і організаціях, у сільських населених пунктах і допомагали депутатам в організаційній роботі, спільних діях депутатів ВР і місцевих Рад. Рішення депутатських груп мали рекомендаційний характер і направлялися для вжиття заходів керівникам різних відомств і організацій. Президія ВР УРСР неодноразово приймала постанови про організацію роботи депутатів в округах, виконання наказів виборців.

Порядок опублікування законів, постанов та інших актів Верховної Ради, указів і постанов її Президії включав за Регламентом визначення термінів (не пізніше семи днів після їх прийняття), мови (українською і російською), промульгації (передбачено лише підписання законів та постанов Верховної Ради УРСР її Головою та Секретарем, а указів і постанов її Президії – Головою і Секретарем Президії), опублікування в офіційних виданнях Верховної Ради, занесення прийнятих актів у Державну книгу реєстрації актів Верховної Ради Української РСР і її Президії з наданням порядкового номера.

Таким чином, Регламент унормовував суто парламентську процедуру роботи Верховної Ради УРСР, формально закріплював її певну самостійність, правовий статус як єдиного законодавчого органу в УРСР. Порядок її роботи по суті включав всі прийняті процедури парламентської діяльності, форми реалізації її основних функцій.

Неприйнятною була практика проведення коротких сесій Верховної Ради УРСР: спочатку 3–4, а потім у 70–80 рр. 1–2 дні. Як і в минулому

<sup>1</sup> Вѣдомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 36. – Ст. 736.

<sup>2</sup> Вѣдомости Верховной Рады УССР. – 1981. – № 41. – Ст. 673.

<sup>3</sup> Там само. – 1982. – № 31. – Ст. 462.

порядок їх роботи повторював практику з'їздів правлячої партії, які з кінця 20-х років ХХ ст. виключали вільний обмін думками, дискусії, а тим більше – виступи опозиції, інакомислення. Заздалегідь узгоджені в ЦК КП України проекти законів і рішень, кандидатури до керівних органів влади і управління, порядок проведення сесій Верховної Ради – все це породжувало тоталітарну колективність, одноголосся<sup>1</sup>, неприйнятні демократизму законотворення. Звідси – пасивність депутатів на сесіях цього вищого органу влади. Дослідники підрахували: протягом семи сесій Верховної Ради II скликання участь в обговоренні питань узяли тільки 86 депутатів (20,7 %), протягом III скликання (6 сесій) – 98 (22,2 %), IV (7 сесій) – 154 (33,6 %), V (7 сесій) – 208 (44,3 %)². Ця тенденція зберігалась і в подальші роки.

Видання Верховної ради – «Відомості Верховної Ради Української РСР», газети «Радянська Україна», «Правда України» регулярно інформували читачів про сесії Верховної Ради, щотижневі засідання її Президії, про роботу постійних комісій, публікували прийняті закони, постанови, укази. Проте залишались осторонь зростаючі деформації й напруга в суспільстві, які призведуть наприкінці 1980-х років до подій, вирішальних і для самої Верховної Ради УРСР.

Так закінчилася довга і складна передісторія сучасного вітчизняного парламенту – Верховної Ради України. Період існування понад 70 років вищих представницьких і законодавчих органів в СРСР і УРСР позначений у світовому досвіді парламентаризму негативним і позитивним змістом, уроками на майбутнє. Передусім – системою організації державної влади, в якій законодавчий орган республіки лише декларувався вищим і єдиним, на практиці підпорядкований керівним органам правлячої Комуністичної партії. Вона була вимушена пристосовувати систему Рад до принципів і ознак парламентаризму. Досвід «радянського парламентаризму» на практиці довів безперспективність і шкідливість поширення законодавчих повноважень на різні державні органи влади і управління – Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, його Президію, Раднарком, а з 1938 р. – на Верховну Раду УРСР і її Президію, поєднання законодавчих, розпорядчих та виконавчих функцій.

Разом з тим, вибудовуючи сучасну систему українського парламентаризму, слід виходити з того, як вважав нині покійний академік Ю. М. Тодика, що суспільству потрібен ні «тиранічний», ні «карман-

<sup>1</sup> Див.: Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). – К., 1996. – С. 313, 324–325.

<sup>2</sup> Україна: друга половина ХХ століття. Нариси історії. – С. 35.

ний», а нормальний парламент, який би враховував досвід світового і вітчизняного парламентаризму і працював на благо людини і народу, на становлення України як суверенної держави<sup>1</sup>. Плідний законотворчий досвід Верховної Ради УРСР, роботи її постійних комісій, народних депутатів, практика залучення до законопроектної роботи правознавців, спеціалістів народного господарства, працівників правоохоронних органів, винесення найважливіших законопроектів на їх обговорення громадськістю, врахування громадської думки, широке інформування населення республіки про роботу її законодавчого органу та народних обранців – безперечно, потребує врахування в організації діяльності Верховної Ради України.

---

<sup>1</sup> Див.: *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики. – Х., 2000. – С. 519.